

Birger P. Priddat

Öffentliche Güter als politische Güter¹

Fehlallokation; Gerechtigkeit; meritorische Güter; Öffentliche Güter; privat/öffentlich; rentseeking

Öffentlicher Güter sind komplexe Güter, mit ökonomischer, juridischer und politischer Dimension. Die juridische Dimension sichert das Güterangebot an alle Bürger, die ökonomische Dimension restringiert das Angebot durch knappe Budgetierung. Deshalb muss die politische Dimension entscheiden, welche Angebotsdimension das öffentliche Gut letztlich haben soll. Öffentliche Güter haben notorisch Umverteilungsaspekte.

Wenn im antiken Athen der Marktplatz, die *agora*, der Raum des Öffentlichen war, ist es fortan erstaunlich, dass mit der Aufklärung – die ja eine antik inspirierte Aufklärung ist – der Raum des Öffentlichen nicht der Markt, sondern der Staat wurde. Oder genauer der Staat und die Gesellschaft, mit ihrer medialen Öffentlichkeit.

Der Markt wird hingegen zum Raum des Privaten, des Aushandelns von privaten Güter- und Leistungstransaktionen. Die – gerade aufblühende – Ökonomie verschob so die privat/öffentlich Unterscheidung in die Unterscheidung zwischen Markt und Staat, analog eines juridischen Kriteriums: Zwischen privatem Eigentum an Gütern und öffentlichen Zugriffs- und Nutzungsrechten (entweder an weiterhin privaten Gütern oder an gemeinschafts-eigentümlichen).

Die Öffentlichkeit, die die öffentliche Meinung der Gesellschaft machte (bei J. St. Mill, Priddat 2000), die wiederum die Politik beeinflussen konnte, war eher in den frühen Republiken oder parlamentarischen Monarchien des 19. Jahrhunderts zu finden. In einem noch monarchistischen Deutschland hingegen hatte die Öffentlichkeit keine gesellschaftliche Funktion; sie entschied die Politik nur marginal, in Grenzdiskursen. Folglich verlagerte sich die Öffentlichkeit funktional auf den Staat, der die gesellschaftliche Funktion der Bestimmung dessen, was allgemein gelten sollte, übernahm.²

Erst jetzt erschließt sich der Umstand, dass die Ökonomie ihre Theorie des Öffentlichen als Gütertheorie ausarbeitete: Als Theorie der Produktion öffentlicher Güter. Es ist eine staatliche gewährleistete Allgemeinheit, die sich die Gesellschaft selber nicht zurecht machen kann.³ Folglich operiert der Staat legitim als Allgemeinheitswalter des Öffentlichen, wo der Markt versagt. Dabei ist nicht zu vergessen, dass die öffentlichen Güter nicht als demokratische Institutionen eingeführt wurden, sondern als Staatswerkzeuge.⁴

1 Der folgende Artikel ist eine andere Version des hier angeführten Artikels: (mit St. A. Jansen) Theorien öffentlicher Güter: Rekonstruktionen sozialer Konstruktionen – Politik- und verwaltungswissenschaftliche Korrekturvorschläge, in: Jansen/Priddat/Stehr 2007, S. 11–48.

2 Der Staat wird im deutschen 19. Jahrhundert als paternalistischer Souverain meritorisch-öffentlichen Zuschnitts formiert (Priddat 1995, Kap. 2).

3 Dafür werden die Parafiski im 19. Jahrhundert konstruiert (Priddat 1995, Kap. 6).

4 So bei Herrmann 1832 (Burkhardt/Priddat 2000).

Der Staat produziert – so lautet die finanzwissenschaftliche Definition (Mueller 1989, S. 9 ff.; Tullock 2002; kritisch: Folkers 2002) – öffentliche Güter, von deren Konsum niemand ausgeschlossen werden darf. Die Definition erweist sich in Zeiten schwindenden Wachstums und schmelzender Budgets als luxuriös. Entweder wird die Menge der öffentlichen Güter eingeschränkt werden, oder ihre Qualität sinkt, oder, die wahrscheinlichste Lösung, sie werden rationiert, d. h. nicht mehr für jeden zugänglich (Stiglitz 1988, chap. 5).

Erst dann werden öffentliche Güter auch für private Produzenten interessant: Wenn man Gebühren nehmen darf, die Preisen eher ähneln als subventionierte Abgaben. Allfällige Subventionierung kann durch Gebührennachlässe unabhängig von der Produktion der öffentlichen Güter geschehen.

Allerdings ändert sich dann das Verhältnis von Staat und Bürgern: Was zunächst dem Staat als ‚Gratisproduktion‘ öffentlicher Güter auferlegt war, wird heute wieder an die Gesellschaft zurückgegeben: ‚produziert eure Kollektivgüter selber‘ (Priddat 2002). Allerdings ist dieser Trend von den öffentlichen (und meritorisch-öffentlichen) Gütern zu den Kollektiv- und Clubgütern noch nicht massiv. Die Staatserwartungen bleiben noch unverändert hoch.

‚Öffentlich‘ sind alle Güter, die entweder dem Staat eindeutig zuzuordnen sind oder die nicht-privat sind. ‚Nicht-privat‘ heißt hier unklare Eigentums- und Nutzungsrechte.⁵ Öffentliche Güter haben Nutzungsrechte, die über die an privaten Gütern und klaren Eigentumsrechten hinausgehen. Rechtlich betrachtet sind öffentliche Güter hybride Eigentumsrechte mit differenten, über die Eigentumsrechte hinausgehenden Nutzungsrechten.

In Demokratien gibt es natürlich Versuche, die Nutzung an öffentlichen Gütern zu erhöhen bei Minderung des eigenen Beitrages zu ihrer Finanzierung. Strategien der Maximierung der Nutzung öffentlicher Güter werden in speziellen Theorien des *rent-seeking* analysiert (Tullock 2002, chap. 4). Der ökonomische Raum des Öffentlichen – der Raum der Produktion und Nutzung öffentlicher Güter – ist potentiell ausbeutungsbedroht (Trittbrettfahrerverhalten; Jasy 1989, chap. 19). Doch lässt sich zeigen, dass die Form der ‚Ausbeutung‘ öffentlicher Güter kein randständiges Problem ist.

I. Öffentliche und meritorische Güter: ein paar Definitionen

„Öffentliche Güter“ werden in der Ökonomie gegen die „privaten Güter“ abgegrenzt. Rein private Verfügungsrechte zeigen den Umstand an, dass alle anderen Personen von dem jeweiligen Verfügungsrecht ausgeschlossen sind. Im Gegensatz dazu sind die öffentlichen Güter durch ein Nicht-Ausschluss-Prinzip charakterisiert.⁶ Öffentliche Güter werden gemeinhin vom Staat angeboten.⁷

5 Malkin/Wildavsky halten die Unterscheidung *private goods/public goods* für nicht haltbar; *public goods* seien soziale Konstruktionen und politische Zuweisungen (Malkin/Wildavsky 1991).

6 Nicht-Ausschluss vom Konsum ist aber eine bereits vielen privaten Gütern anhaftende Eigenschaft: Alle ostentativen Konsumformen setzen voraus, dass Andere beobachten und gutheißen, bewundern oder neidisch begleiten, was getragen, vorgeführt, besessen etc. wird. Ohne die soziale Bewertung sind viele Güter nichts wert (z. B. man-

Historisch sind die öffentlichen Güter identisch mit allen staatlichen Gütern und Leistungen, d. h. mit den Äquivalenten für die (zwangsweisen) Steuerzahlungen der Bürger. Die Theorie der öffentlichen Güter dient zur Erklärung und Legitimation staatlicher Leistungserstellung. Der Grund für die Produktion öffentlicher Güter wird im Marktversagen gesehen (Engelhardt 1989).

Kriterien für öffentliche Güter sind der Nichtausschluss vom Konsum (*non-excludability*) und Nichtrivalität im Konsum (*non-rivalness*); eine Matrix zeigt eine erste Einordnung im Gesamtgüterspektrum:

Typologie (reiner) Güter		Exklusivität des Zugangs	
		Exklusiver Zugang	Nicht-exklusiver Zugang
Rivalität des Konsums	Rivalisierender Konsum	Private Güter (Lebensmittel)	Gemeinsame Ressourcenbasis / Quasi-Kollektivgut (Fischereigebiet)
	Nicht-rivalisierender Konsum	Club-Güter (GATT / WTO-Abkommen)	Öffentliche Güter (Frieden, Recht)

Abb. 1. Typologie von (reinen) Gütern⁸

Quelle: Jansen/Priddat 2007

Doch nicht jedes Marktversagen lässt den Staat öffentliche Güter produzieren. Es muss ein öffentlicher Bedarf vorliegen. Was aber öffentlicher Bedarf (oder genauer öffentliche Nachfrage) ist, lässt sich nur durch ein politisches Bestimmungsverfahren ermitteln, denn die Kosten der Produktion öffentlicher Güter sind durch die Steuern gegenzufinanzieren. Dabei wird unterstellt, dass die Steuerzahler nur den Bedarf an öffentlichen Gütern billigen, der ihnen (allen zusammen) individuelle Vorteile gewährt.

Doch mit dieser engen Definition ist der Bedarf an öffentlichen Gütern allein durch eine Äquivalenz von Steuerzahlungsbereitschaft und öffentlichen Leistungen festgelegt. In einer erweiterten Definition der öffentlichen Güter wird eine soziale Komponente eingeführt, die die öffentlichen Güter nicht nur als Leistungsäquivalente für die effektiven Steuerzahler ansieht, sondern die die Verfügungsrechte am öffentlichen Gut auch auf Nichtsteuerzahler (z. B. „sozial Schwache“) ausweitet, d. h. Umverteilungen einschließt.

che Autos, Moden, Armbanduhren, Restaurants etc.). Solcher Konsum braucht Ko-Konsum, um die Geltung, den Wert zu haben, der ihm als privater Konsum zugesprochen wird. Der Besitz (von dem Andere ausgeschlossen bleiben) ist nichts wert, wenn Andere den Konsum nicht ko-konsumieren. Auch kann die Rivalität dieser Mit-Konsum-Form keinen Abbruch tun.

7 Was nicht ausschließt, dass er sie auf dem Markt produzieren lässt (Neumärker 2003).

8 Ausführlich Jansen/Priddat 2007. Vgl. für viele ähnliche Darstellungen: World Bank 1994, S. 25; Weimann 1996, S. 129; oder aktuell: Ostrom 2005; Aretz 2005.

Die Unterschiede zwischen der äquivalenttheoretischen und der redistributiven Funktion der öffentlichen Güter beruhen auf unterschiedlichen wohlfahrtstheoretischen Kriterien, d. h. auf verschiedenen ethischen oder normativen Standards (de Jasay 1989). Deren Geltung wird durch politische Entscheidungen bestimmt, durch nichts anderes, vor allem nicht durch technische Eigenschaften öffentlicher Güter (Malkin/Wildavsky 1991).

Der Nicht-Ausschluss vom Konsum bei öffentlichen Gütern definiert im Grunde eine Rechtsposition: Niemand darf, gleich, ob er will, vom öffentlichen Güter-Konsum ausgeschlossen werden, was nichts anderes heißt, als dass diejenigen – im Fall der reinen öffentlichen Güter: Alle – *das Recht haben*, das Gut zu konsumieren.⁹ Allerdings gibt es eine 'technische' Eingrenzung, die durch das ökonomische Knappheitspostulat (das 2. öffentliche Güter-Kriterium) der Nicht-Rivalität im Konsum besonders bezeichnet wird.

Die (*rechtliche*) Möglichkeit, ein öffentliches Gut zu konsumieren, wird nämlich erst dann gewährleistet, wenn die (*ökonomische*) Angebotsdimension so ausgelegt ist, dass keiner der Konsumenten den anderen am Konsum desselben öffentlichen Gutes hindert. Erst durch diese zusätzliche (ökonomische) Bedingung ist gewährleistet, dass die Rechtskomponente der Theorie öffentlicher Güter auch ökonomisch realisiert werden kann.

Der normative Charakter der Theorie öffentlicher Güter erweist sich gerade in dieser spezifischen Kombination rechtlicher und ökonomischer Momente im Gutsbegriff: *Das Nicht-Rivalitäts-Prinzip ist insofern die ökonomische Komponente der öffentlichen Güter, als sie den Realisationsgrad der rechtlichen öffentlichen Güterlichkeit des Nicht-Ausschlusses vom Konsum angibt.*

Damit zeigt sich, dass im Begriff des öffentlichen Gutes ökonomische, rechtliche und ethische Komponenten enthalten sind; die ethische Komponente wird sofort evident an der Frage, wer vom Konsum öffentlicher Güter nicht ausgeschlossen werden soll oder darf.¹⁰ Dass die ethische Frage immer Verteilungsfragen einschließt, weist letztlich auf *die politische Dimension* hin. Wir haben es bei öffentlichen Gütern mit komplexen Gütern zu tun, weil sie drei Dimensionen verschränken: *Die rechtliche Dimension, die ökonomische Dimension und die politische Dimension.*

„Reine öffentliche Güter“ definieren einen Verfügungsrechtanspruch für alle Staatsbürger. Da aber die Menge der Steuerbürger kleiner ist als die Menge aller Staatsbürger, ist das allgemeine Verfügungsrecht des Konsums *sui generis* mit einer Redistribution der Einkommen verknüpft (indirekt auch im Fall der indirekten oder Verbrauchssteuern). Für alle diejenigen Fälle, in denen „spezifische öffentliche Güter“ für spezifische Verfügungsrechtskollektive definiert werden, ist die Frage der Verteilung dieser Verfügungsrechte in einem noch stärkeren Maße davon abhängig, welche ethischen und/oder politischen Standards gelten.

9 Öffentliche Güter sind gewöhnlich Gemeineigentum. Da das öffentliche Gut aber vor allem einen universales Nutzungszugriff darstellt, kann es auch Privateigentum sein, wenn der Nutzungszugriff so offen bleibt.

10 J.E. Stiglitz definiert die Kriterien für reine öffentliche Güter elegant weich: Reine öffentliche Güter haben „two critical properties: it is not practicable to ration their use and it is not desirable to ration their use“ (Stiglitz 1988, chap. 5).

„Ethische Standards“ ist ein Name für Normen oder *shared mental models*,¹¹ während politische Standards eigentlich nicht als solche zu nennen sind, sondern Ergebnisse von politischen Festlegungen in legalen Verfahren. Die Geltung von öffentlichen Gütern von politischen Entscheidungen in politischen Verfahren abhängig zu wissen – eine normale demokratische Definition – lässt die Gewährleistung des Güterangebotes kritisch betrachten: Wer sorgt im politischen Prozess für eine Angebotskontinuität an öffentlichen Gütern?

Denn die Frage, wer für die öffentlichen Güter welche ethischen oder politischen Standards setzt, ist nicht unabhängig von dem politischen Verfahren der Budgetverteilung zu beantworten und vom *institutional design* der Demokratie generell (Malkin/Wildavsky 1991; Folkers 2002, S. 85). Üblicherweise wird davon ausgegangen, dass die Wirtschaftssubjekte als politische Wähler die Qualität und Dimension der Bereitstellung von öffentlichen Gütern bestimmen. Hier aber treten etliche Probleme auf:

- Zum einen wählen die Wähler kompakte Bündel von öffentlichen Gütern, d. h. immer auch einen Anteil an öffentlichen Gütern, die sie nicht präferieren.
- Zum anderen sind die gewählten Regierungen nicht verpflichtet, alle versprochenen öffentlichen Güter-Bereitstellungen auch tatsächlich zu realisieren.
- Zum dritten sind die tatsächlichen Budgetverhandlungsprozesse durch Partei- und Lobbyinteressen beeinflusst, die es schwierig machen, die letztlich verwirklichten öffentlichen Güter als Ausdruck der Wählerpräferenzen zu interpretieren. Das Problem der Nachfragebestimmung der öffentlichen Güter ist in der Ökonomie noch ungelöst (Kemp 2003, insbesondere chap. 19), die Vorstellungen der Theorie der öffentlichen Güter sind modelltheoretische Fiktion.

Es wurden inzwischen Vorschläge entwickelt, für die Budgetprozesse Verfahrensregeln vorzuschlagen, die durch gesonderte Verfassungsreferenden von den Bürgern gewählt werden. Der Sinn dieser Vorschläge besteht darin, das – ethische – Problem, welche Wohlfahrtskriterien gelten sollen, als gesonderte Bürgerpräferenz zu erfragen, um dem politischen Geschäft der sich wechselseitig steigernden Bedienung von Gruppeninteressen Einhalt gebieten zu können (dazu ausführlich Engelhardt 1989, mit besonderem Hinblick auf J. M. Buchanan).

Eine andere Variante der ethischen Bestimmung von öffentlichen Gütern ist in der Theorie meritorischer Güter vorgetragen worden. Meritorische Güter sind jene Leistungen und Güter, die der Staat einzelnen Individuen oder sozialen Gruppen zuteilt (oder, im Fall der demeritorischen Güter, zu erhalten untersagt), um anreizsetzend oder verhaltensregulierend einzugreifen. Problematisch ist das besondere Recht des Staates, die meritorischen Güter ohne ausdrückliche politische Legitimation bereitzustellen. Da aber praktisch sehr viele staatliche Leistungen den Charakter von meritorischen Gütern haben, lassen sich die öffentlichen Güter als Spezialfall der meritorischen Güter klassifizieren, bei denen eine politisch-öffentliche Zustimmung vorliegt.

Dadurch ist aber die Legitimation der öffentlichen Güter durch die politischen Wahlverfahren hinfällig, jedenfalls in dem Maße, in dem die meritorisch-öffentlichen Güter

¹¹ Wie D.C. North informelle Institutionen nennt (North 1995).

die rein öffentlichen dominieren. Musgrave, der – neben Samuelson (Samuelson 1955: ‚collective consumption goods‘) – die Theorie öffentlicher Güter vollständig ausgearbeitet hat, versucht die problematischen meritorischen Güter dadurch zu erklären, dass sie „Gemeinschaftsbedürfnisse“ zum Ausdruck bringen (Musgrave 1987; Priddat 1992).

„Gemeinschaftsbedürfnisse“ unterscheiden sich von Präferenzen auf öffentliche Güter darin, dass sie keiner individuellen Wahl zwischen privaten und öffentlichen Bedürfnissen entstammen, sondern auf apriorischen, d. h. kulturell gewachsenen Kollektivbedürfnissen beruhen, die zu realisieren der Staat unabhängig von besonderen Präferenzartikulationen legitimiert sein kann. Diese Konzeption erinnert an ältere Vorstellungen einer allen Individuen gemeinsamen Sittlichkeit, der die Individuen zuzustimmen grundsätzlich bereit sind.¹² Doch ist auch diese Begründung der meritorisch-öffentlichen Güter anfällig für illegitime Staats- und Budgetpraxis, denn es bleibt völlig unentschieden, ob die *ex post* Akzeptanz der Bürger zu den meritorischen Gütern auf gemeinwohlorientierter Zustimmung beruht oder auf dem Faktum, dass der Staat (bzw. das Parteiensystem) sowieso die Macht hat, Leistungsentscheidungen unabhängig vom Bürgerwillen durchzusetzen (Folkers 2002).

Auch bleibt die Frage, ob es das unterstellte Ethos heute noch allgemein gibt und ob es nicht zweckmäßiger ist, neue institutionelle Arrangements einzuführen, die die Redistributionskomponente wieder stärker an äquivalenztheoretische Kriterien zurückbinden. Doch stehen sich dann zwei ‚Gerechtigkeiten‘ gegenüber: Die soziale und die Leistungsgerechtigkeit – ein nicht leicht zu lösendes Problem.

II. Gewährleistungsstaat und öffentliche Güter

Eines der neuen Rollenangebote für den Staat lautet: ‚Gewährleistungsstaat‘ (Schuppert 2005a). „Mit der Privatisierung öffentlichen Rechts wird eine Verantwortungsteilung zwischen Staat und Privaten angestrebt. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben soll Privaten überlassen werden, aber der Staat soll sich nicht aus der Garantstellung für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung verabschieden können. Dieses Zusammenspiel wird als ‚regulierte Selbstregulation‘ bezeichnet. Der Staat gibt die Spielregeln vor, nach welchen sich die Aufgabenerfüllung in privater Hand vollziehen soll und überwacht sie. Er zieht sich auf eine Gewährleistungsverantwortung zurück“ (Ossenbühl 2004, S. 7).

In diesen Zusammenhang fügt sich auch die Zivilgesellschaftsdebatte, die nicht mehr nach der Autonomie des Staates fragt, sondern, invers, nach der Autonomie der Gesellschaft: In welchem Maße, und in welchen Bereichen die Gesellschaft für sich selbst zuständig ist, verantwortlich und vorsorgend? ‚Reform des Staates‘ und ‚Zivilgesellschaft‘ sind zwei komplementäre Themen (Priddat 2002); hinzugehört die Erörterung der Formen direkterer Demokratie. Denn wenn sich Staat und Verwaltung öffentliche Aufgaben mit privaten Organisationen teilen (eine Arbeitsteilung, die in Deutschland im sozialen Bereich schon lange selbstverständlich ist (Windhoff-Heritier 1988), auch wenn sie als

12 Z. B. aus kultureller Tradition oder Staatsräson (Priddat 1995, Kap. 1 und 2).

Private-Public-Partnership (PPP) erst jetzt ausgeweitet werden soll), haben wir es mit, wenn auch effizienzbetonten, Mitspracherechten im Politikbereich zu tun, deren Exklusivität durch eine parallele (manchmal auch Gegen-) Bewegung zur direkten Demokratie demokratisiert werden soll, d. h. allen Stimmbürgern zugänglich.

Alle diese Bestrebungen erhöhen den Interaktionsbereich der Politik mit der Gesellschaft. Die Politik wird in die Politik zurückgebracht, aber parallel gibt es auch Bewegungen, die sich als „die Gesellschaft in die Gesellschaft zurückbringen“ kennzeichnen lassen: Beides Prozesse der Rücknahme von Staatsaufgaben. Was in der Staatsreformdebatte als Umbau und Abbau erörtert wird, ist natürlich mit einem Reorganisations- und Restrukturierungsprogramm politisch völlig unterbestimmt: Wer entscheidet, welche öffentlichen Güter nicht mehr produziert werden? Wer, welche Umverteilungen aufhören? etc. Effizienzkategorien werden für die begleitende Verwaltungsreform gültig, kaum aber für ein illusionäres Projekt wie einer Effizienzsteigerung der Politik. Hier lohnt es sich, die Entscheidbarkeit zu erhalten angesichts der überbordenden Anforderungskaskaden, die der Staat in einer demokratischen und vor allem in einer wohlfahrtstaatlich verwöhnten Gesellschaft aushalten muss.

Der Gewährleistungsstaat (Schuppert 2005a) ist eine modernisierte Variante dessen, was J. M. Buchanan seit 1962 als Kerngeschäft einer *constitutional political economy* vorkam: Ein Regel-Setting, das die Politikprozesse moderiert und restringiert, weil der Exzess der Demokratie (de Jasay's „churning state“; Jasay 1989, S. 7) nicht durch sich selbst zu bändigen ist (wie die Reform der föderalen Struktur durch die Beteiligten dieser Strukturen kaum zu bewältigen ist). Es geht um einen *calculus of consent*.

Nun ist das eine frühe Formulierung eines inzwischen reiferen Programms, in dem neoklassische Effizienzideale keine Rolle mehr spielen, weil für Buchanan „government is itself a complex interaction process with no internally coherent choice function“ (Buchanan, in: Buchanan/Musgrave 2001, S. 23). Musgrave, noch in den 20iger Jahren des 20. Jahrhunderts in der deutschen Staats-Finanzwissenschaft ausgebildet, hält hingegen, auch gegen Buchanan, die normative „vision of efficient government“ hoch (Musgrave, in: Buchanan/Musgrave 2001, S. 34 ff.), während Buchanan die „economic efficiency“ gegen eine „political efficiency“ ausgewechselt hat (Buchanan, in: Buchanan/Musgrave 2001, S. 27).

Der ‚Gewährleistungsstaat‘ (english: ‚ensuring state‘) unterscheidet sich erst einmal nicht von der klassischen *public finance*-Struktur, wie Musgrave sie prononciert: „the provision of public goods [...] means the political process by which such goods are made available, and not their public production“ (Musgrave in: Buchanan/Musgrave 2001, S. 37, auch 68). Die Produktion öffentlicher Güter kann privat geschehen, aber ihre Generierung, Auswahl und Gewährleistung obliegt dem Staat, hier durch den politischen Prozess markiert (Sclar 2001, Chap. III). Die mögliche private Produktion öffentlicher Güter – eine eindeutige PPP-Struktur – wird funktional als *civil service* betrachtet (wie Musgrave die *bureaucracy* umbenannt wissen will (Musgrave in: Buchanan/Musgrave 2001, S. 34). Die private Produktion wird somit funktional äquivalent den Dienstleistungen der Verwaltung für die Regierung im Staat, die Steuerung des Angebots öffentlicher Güter

bleibt beim Staat bzw. beim politischen Prozess. Verwaltung und private Anbieter gehen in eine Art Konkurrenz.

Wir können fortan vom Musgrave-Staat sprechen, dessen Modernisierung in einer selbstverständlichen Auslagerung (*out-contracting*) der Produktion öffentlicher Güter besteht. Musgrave führt zudem noch eine Unterscheidung zwischen öffentlichen Gütern und ‚communal wants‘ (öffentlichem Bedarf) ein (Musgrave in: Buchanan/Musgrave 2001, S. 42), die – unabhängig von individuellen oder Bürgerpräferenzen – durch „communal obligation“ definiert ist.¹³ Während reine öffentliche Güter über einen politischen Entscheidungsprozess laufen, sind meritorische Güter zum Teil staatliche Zwangsgüter, die den Bürgern bereitgestellt werden, obwohl sie sie selber nicht präferieren. Wir haben es hier mit einer nicht-kontraktuellen Version der ökonomischen Staatsbegründung zu tun.¹⁴ Eindeutig entscheidet hier der Staat unabhängig von seinen Bürgern; der Staat als *civil agency* verwandelt sich in einen *principal*, der den Bürger-Agenten Verhaltensweisen vorschreibt, *by communal obligation* (was letztlich begründet wird als „certain public services because they are seen as part of the community’s cultural heritage [... ...] Support of merit goods thus involves a form of social interaction that is not purely individualistic.“ Es basiere auf einem „concept of community values“ (Musgrave in: Buchanan/Musgrave 2001, S. 95). Buchanan sieht hierin seine Differenz zu Musgrave: Musgrave sei

1. zu optimistisch gegenüber dem demokratischen Politikprozess und
2. zu paternalistisch eingestellt (Buchanan in: Buchanan/Musgrave 2001, S. 108).

Musgraves Rückabbildung der *merit goods* auf *community values* folgt zwar der Weber’schen Tradition der Unterscheidung von Zweck- und Wertrationalität, aber die *merit goods* lassen sich funktional interpretieren, ohne normativen Rückgriff, wenn man sich die Struktur demokratischer Politikprozesse genauer ansieht. Wähler wählen Regierungen. In einem *voting act* werden Programmpakete bewählt, deren jeweilige konkrete Aufzählung und Realisation/Nicht-Realisation im darauf folgenden Regierungsprozess nach anderen Kriterien geschieht, als der reinen Befolgung des Wählerauftrages. Dabei werden ständig Entscheidungen gefällt, die nicht unmittelbar auf die individuellen Wählerpräferenzen rückführbar sind. Da die Menge der Entscheidungen der Regierungen größer ist als die Menge der eindeutig auf Wählerpräferenzen rückführbaren, ist die Schnittmenge strukturell identisch mit *merit goods*.

Die Regierungen entscheiden sich für politische Güter, die, da keine unmittelbaren Präferenzen vorliegen, als Oktroy neuer Präferenzen angesehen werden können. Das sei keine Verfehlung der Wählerpräferenzen, sondern das normale Geschäft der Regierungen. Die *merit goods*, die aus der Prärogativfunktion gewählter Regierungen entstehen, können *ex post* ja abgewählt werden: Durch neue Regierungen mit anderen *public good*-Programmen (und aber wieder notorischen *merit goods*). Der Name taugt natürlich nicht für diese funktionale Erklärung. Die *merit goods* hießen besser *prerogative goods*. Sie bezeichnen die Differenzen zwischen idealer Erfüllung des Wählerauftrages und den tat-

13 Dito; basierend auf seiner ‚merit good‘-Analyse (Musgrave 1987; Priddat 1992).

14 Dazu Buchanans kritische Einschätzung in: Buchanan/Musgrave 2001, S. 84.

sächlichen Politikprozessresultaten, die natürlich – und systematisch – Missweisungen zum Referenzauftrag aufweisen.¹⁵

Damit sind Musgraves *community values* nicht aus dem Spiel, aber sie sind keine Konstitutive mehr für die Staatsbestimmung. Die Bürger wissen natürlich, dass der Staat Gesetze hat, und dass seine Regierung Entscheidungen tätigt, die der Allgemeinheit dienen. Natürlich gibt es auch Verfassungspatriotismus und gesellschaftliches Bewusstsein. Aber nicht als fest gefügtes Wertesystem, das als Grundlage alle individuellen Handlungen und politischen Abstimmungen dient, sondern eher als eine *ex post*-Bestimmung, dernach die Resultate der Politik nicht auf absolute Kohärenz mit den vergangenen Wählerpräferenzen begutachtet werden, sondern nur auf relative Kohärenz. Je länger die Bürger mit den Politikprozessen von Demokratien vertraut sind, desto besser wissen sie, dass die Kompromisse, die im Prozess zustande kommen, nicht allein ihre Präferenzen abbilden, sondern auch die anderer (Priddat 2004). Dieses Wissen kann als demokratische Empirie bezeichnet werden, ohne dass gleich auf Werte rekuriert werden muss. Die Bürger können den Demokratieprozess wissen und akzeptieren, ohne *community values* zu besitzen. *Community values* oder andere soziale Werte sind nicht ausgeschlossen (Ostrom 2006). Sie werden als *shared mental models* oder *political scripts* oder *frames* in der Gesellschaft kommuniziert, aber sie sind fragmentarisch, nur partiell gültig. Und ihre Geltung muss über Kommunikationen aufrechterhalten werden. Haben sie (kommunikative) Geltung, folgen diesen Werten auch andere, ohne aber ein Wertebewusstsein zu generieren (sie sind mehr *issues* als *values*). Werte sind dann vielmehr Signale der Orientierung und Sinnhaftigkeit, als vollgültige oder zeitintransigente Überzeugungen. Werte fungieren als Be-Wertungen (die Überzeugungen bestätigen oder ändern können). Moderne Politikprozesse sind medial virulent, d. h. Interessengruppen versuchen, ihre Themen/*issues* kommunikativ aufzuwerten, um andere Abstimmungsszenarien zu erreichen (Priddat 2004). Deshalb sind die Wertekommunikationen, immer nur Kommunikationen unter anderen, nur selten dominant (wie im letzten US-Wahlkampf).¹⁶

Unabhängig vom Legitimationsproblem haben wir es bei einem modernen Staat mit einem Lenkungsproblem zu tun, das über die Frage der Erwartungsbedienung im politischen und Wählerprozess hinausgeht. Denn wenn die Produktion öffentlicher Güter privat erfolgen kann, bei beibehaltener öffentlich-staatlicher *provision of public goods*, hat der Staat ein Kontroll- und Lenkungsproblem. Seine Aufgabe besteht dann in der Supervision dieser ausgelagerten Produktionen wie des *monitoring*. Das wird umso wichtiger, als die Effizienzvorteile einer privatwirtschaftlichen Produktion wegen der Spezifität dieses Staatsmarktes verloren gehen können. Öffentliche Güter sind so spezielle Güter, dass keine komparablen Marktpreise vorliegen, so dass es hier

15 K. Folkers ist an diesem Punkt sehr viel kritischer. Er hält die Begründung für öffentliche Güter aus Unterversorgung (Marktversagen) für eine Fehlinterpretation, die verdeckt, dass öffentliche Güter aufgrund von staatlicher Bereitstellungsmacht existieren. Es ist bedeutsamer, die Demokratie so zu reformieren, dass sie übermäßige Belastung durch Zwang von oben abbauen und regeln könne (Folkers 2002, S. 84).

16 Zu verschiedenen ökonomischen Theorien politischer Meinungsbildung vgl. Kuran 1995; Witt 1989; 1996; 2000; Pelikan/Wegner 2003; auch Nullmeier 1993; 2001; 2003; Scarcinelli 1998; Wohlgemuth 2002; 2003.

- auf die wettbewerbliche Ausschreibung (und ihre transparente Überwachung) ankommt, wie
- auf die angemessene Neuausschreibung, um monopolistische Anbieterstrukturen zu unterbinden (bis hin zu ihrer korruptiven Dimension; Jansen/Priddat 2004).

Die Frage der Neugestaltung des Staates wird zu einer Frage der Organisation, die zum Teil identisch bleibt mit der Frage der Verwaltungsmodernisierung (Klenk/Nullmeier 2004), zum anderen Teil aber ausgeweitet wird auf die Fragen der Organisation und des Management der neuen Kooperationen, die in PPP-Prozessen aufkommen (Sclar 2001). Auch hier kann die Frage der Steuerung dieser Prozesse nicht mehr hierarchisch, d. h. mit zentralen Governance-Strukturen klassischer Art beantwortet werden, aber auch nicht umfassend mit Netzwerkstrukturen (Schuppert 2005; Steinbicker 2004, S. 107 ff.). Netzwerkstrukturen sind für die multiplen Erwartungs- und Interessenanforderungen im politischen Prozess relevant, weniger aber in PPP-Prozessen, jedenfalls weniger dort, wo öffentliche Güter produziert werden. Jedenfalls sind in Deutschland solche Netzwerke noch kaum vorhanden, wie sie als *public global policy networks* für den internationalen politischen Raum entdeckt werden (Schuppert 2005).

III. Transformationen: von öffentlichen Gütern zu diversen Hybriden

Unterscheiden wir zwei Dimensionen:

- I. Die private Erstellung öffentlicher Güter, mit Supervisions- und Gewährleistungsstrukturen des Staates, und
- II. die kollateralen Güter (Willke 1997, Kap. 2.2): Die notwendige Ko-Finanzierung von öffentlichen Gütern durch private Finanziers: PPP.

In der Dimension II entwickeln sich neue Kooperationen zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Staat, die hybride öffentliche Güter generieren, deren Nutzungen noch nach Kriterien des Nicht-Ausschlusses von Konsum bemessen sein mögen, deren Profitabilität aber zugleich gesichert sein muss, so dass wir es mit einer Zwischenlösung zu tun haben: *Zwischen Markt und Staat, mit Gebühren, die nicht mehr allein politisch festgelegt werden können*. Folglich ist es zweckmäßig, auch einen neuen Begriff (für einen neuen Sachverhalt) einzuführen: Weder Preis noch Gebühr, also Entgelt.

Ein Entgelt wäre der Vorschlag für eine Gebühr, die neben politischen Gesichtspunkten nach Ertragsgesichtspunkten ausgelegt wird; die Politik kann nicht mehr soziale Staffellungen einführen, jedenfalls nicht direkt. Sie kann hingegen sozial Bedürftigen oder politisch benannten Anspruchsberechtigten Zuzahlungen leisten: Spezifische Transfers, die völlig von den öffentlichen Gütern entkoppelt sind. Produktion und Geschäft des öffentlichen Gutes werden von der Redistributions- und Zugangspolitik getrennt.

Es kann formuliert werden: Private Träger übernehmen Produktion und Angebot des öffentlichen Gutes, sorgen für seine Qualität im verabredeten Umfang, wollen Renditen, die über Entgelte eingezogen werden. Entgelte sind wahrscheinlich höher als Gebühren (sonst können die privaten Finanziers nicht zustimmen), aber möglicherweise unterhalb

von Marktpreisen (sonst kann die Politik nicht zustimmen). Das Entgelt ist eher ein Allokations- als ein politischer ‚Preis‘.

Verteilungsdifferenzierungen können durch staatliche Zuzahlungen gewährleistet werden. Aber das wäre ein Sozialstaatsgeschäft unabhängig vom Public Good-Geschäft. Das gesamte Spektrum der hybriden Güterformen innerhalb des Spektrums von privaten und öffentlichen Gütern lässt sich wie folgt skizzieren:

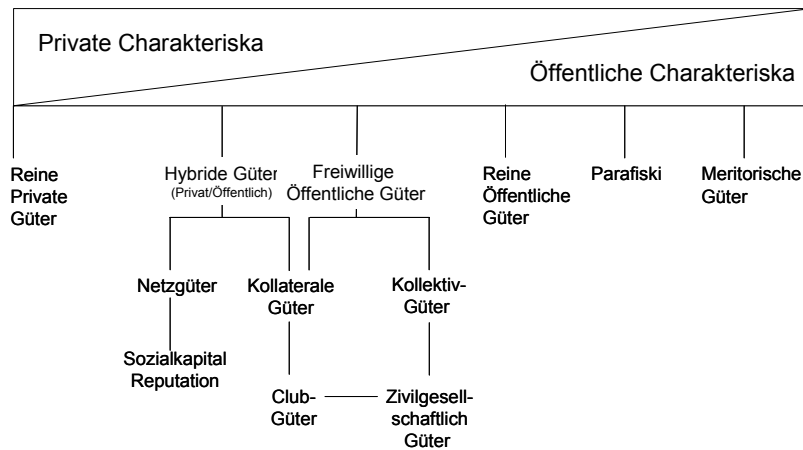


Abb. 2: Typologie der Hybridisierung privater und öffentlicher Güter

Quelle: Jansen/Priddat 2007

Um von rechts anzufangen: Die meritorischen öffentlichen Güter sind, als Zwangsgüter des Staates, die reine Form des öffentlichen Gutes, weil es alle drei Dimensionen, die rechtliche, die ökonomische und die politische, vollständig realisiert.

Als Parafiskus, d. h. als halbstaatliche Organisationsform, werden die meritorischen Güter nicht mehr vom Staat verwaltet und produziert, sondern nurmehr noch (politisch-administrativ-rechtlich) überwacht (Tiepelmann/van der Beek 1991). Der Staat hat sich hier früh – im 19. Jahrhundert – auf eine Supervisionsrolle zurückgezogen. Er definiert eine öffentliche Aufgabe, setzt sie meritorisch für alle an, überlässt die Ausführung aber bürgerlichen Organisationen. Hier wird ein kommunales bürgergesellschaftliches Erbe in die Staatsaufgaben integriert.

Die öffentlichen Güter sind dann die staatsunmittelbare Offerte, nun allerdings ohne Zwangsangebot. Die Bürger können die öffentlichen Güter ohne Zwang und Not konsumieren. Deshalb ist die Bemessung der Menge und Bereitstellung der öffentlichen Güter ein ökonomisches oder Allokationsproblem: Wie viel fragen sie nach, wie viel muss bereitgestellt werden? Welche optimale Größe ist notwendig? (Holzhey 1999).

Die ökonomische Lösung ist signifikant für ihre rechtliche Geltung. Wenn das öffentliche Gutsangebot zu knapp bemessen ist, sind *de facto* einige oder viele von seiner Nutzung ausgeschlossen. Die politische Festlegung des Budgets für öffentliche Güter definiert ihre ökonomische Knappheit und darüber ihre rechtliche Gewährleistung.

Die politische Regulation erfolgt über Gebühren. Gebühren regulieren die relative Knappheit des öffentlichen Gutsangebots. Zugleich aber schließen sie die Bürger vom

Konsum aus, die nicht bereit sind, die Gebühr zu zahlen; natürlich entscheidet hier die – politisch festzulegende – Höhe der Gebühren.

Die rechtliche Dimension des öffentlichen Gutes: Der Nichtausschluss vom Konsum definiert nicht die Menge des Gutes, da nicht alle, die berechtigt sind, es zu nutzen, es effektiv nutzen. Es gibt eine Art Nutzungsdurchschnitt, für den die ökonomische Guts-Angebots-Dimension ausgelegt sein muss.

Politisch kann nicht die maximale Menge des öffentlichen Gutes produziert werden, sondern nur die Menge, von der erwartet wird, dass sie tatsächlich gebraucht wird. Um den Gebrauch zu steuern, werden Gebühren mit dem Argument eingeführt, dass alle die, die das Gut einfach nur so nutzen wollen, ohne es tatsächlich zu brauchen, durch die Gebühr vor beliebiger Nutzung abgeschreckt werden. Die Gebühr bzw. ihre Höhe wird als *disincentive* eingeführt.

Die Gebühr aber macht die öffentlichen Güter zu Klubgütern. Wenn nur die, die die Gebühr zu zahlen bereit sind, die öffentlichen Güter nutzen können, sind alle, die nicht zahlen, vom Konsum ausgeschlossen, was das Nutzerkollektiv auf den Klub der Gebührenzahler verkleinert.

In budgetär schwierigen Lagen kann die Politik gar nicht mehr alle öffentlichen Güter unbegrenzt offen halten; sie reduziert deren Angebot auf das, was die Gebührenzahler nutzen und fördert Kollektiv- und Klubgüter als gesellschaftliche Substitutiva für ehemals staatliche öffentliche Güter. Über den Prozess der Regulation der öffentlichen Güter durch Gebühren-Politiken öffnet sich das Spektrum der Hybridformen der öffentlichen Güter als Kollektivgüter.

Kollektivgüter sind Güter, die soziale Organisationen oder die Bürger selber produzieren. Alle Kostenmitglieder sind dann automatisch im Nutzenkollektiv. Diese Kollektivgüter können positive externe Effekte für Nicht-Kosten-Kollektivmitglieder haben. Schließen sie diese positiven Externalitäten aus, d. h. sind Kosten- und Nutzerkollektiv identisch und alle anderen vom Konsum des Kollektivgutes ausgeschlossen, dann ist es ein reines Klubgut. Aus der Grundform des öffentlichen, weil politischen Gutes, kristallisiert sich so eine eher private Hybridform von Kollektivgütern heraus; jedenfalls sind sie nicht mehr der Allgemeinheit zugänglich oder von ihr nutzbar.

Die öffentlichen Güter, die der Staat nicht mehr produziert oder nicht mehr alleine und ausschließlich produziert und finanziert, werden über die Gebühren-Politik zu Kollektiv- und Klubgütern. Zu dieser staatlichen Bewegung, die aufgrund von Budgetrestriktionen um sich greift, kommen gesellschaftlich initiierte Kollektiv- und Klubgüter, die von vornherein nur auf die Mitglieder zugeschnitten sind.

Solange der Staat die öffentlichen Güter über Gebühren reguliert, bleiben sie weiterhin öffentliche Güter. Als Kollektiv- und Klubgüter werden sie funktional, wenn sie andere vom Konsum ausschließen.

Zugleich können Kollektiv- und Klubgüter aber auch freiwillig über Mitgliedschaften erstellt werden. Solche Güter wären *civil goods*, d. h. durch die Gesellschaft selbst bereitgestellte Güter, entweder zur Entlastung des Staates (als *civil society*) oder in Konkurrenz zu seiner öffentliches Gut-Produktion.

Wenn die *civil goods* mit öffentlichen Gütern gemischt werden – Musgrave redet von *mixed goods* (Scheffler/Hegmann 2000) –, kommen wir in den größer werdenden Bereich der Hybride. Hybride sind funktional definiert durch die Verschiebung von Gebühren auf Preise. Diese Substitution ist graduell: Ein Teil der Finanzierung wird über Steuern, ein anderer Teil über Gebühren, ein dritter Teil über Preise (in diesem Fall Preisanteile) geregelt. Ebenso gilt: *Da Gebühren weniger der Finanzierung als der Lenkung der Nutzung von öffentlichen Gütern gelten, ist die Verschiebung auf Preise wiederum wieder stärker auf privatwirtschaftliche Gewinnerzielung ausgerichtet.*

„Toll Collect“ zum Beispiel ist ein Mautsystem für Autobahnnutzungen. Solange die Autobahnen im Staatsbesitz und damit öffentliche Güter sind, kann niemand vom Konsum ausgeschlossen werden, der die Maut bezahlt. „Maut“ ist der Name für eine Nutzungsgebühr, solange die Autobahn als öffentliches Gut fungiert. Die Maut wird zum Preis, wenn private Eigner die Autobahn übernehmen. Sie übernehmen die Autobahn nur, wenn es sich gewinnwirtschaftlich auszahlt. „Toll Collect“ ist die technische Voraussetzung für mögliche private Übernahmen. Als privater Betreiber in einem PPP-Projekt kann der private Eigner nur Preise einholen, selbst wenn er das öffentliche Gut Autobahn funktional weiterhin betreibt. Er ist juristisch gar nicht befugt eine Gebühr zu erheben. Selbst wenn er mit dem Staat vertraglich vereinbart hat, den Preis der Autobahnnutzung in Höhe einer etwaigen früheren Gebühr zu belassen, ist es dennoch ein Preis. Die Gewinne erzielt er dann über die Höhe des Mietpreises an den Staat.

Die Übertragung von öffentlichen Gütern an private Betreiber ist ein Vorgang, der das effektive Nutzungsmodell des öffentlichen Gutes nicht ändert, wenn vordem Gebühren bereits erhoben wurden. Es zeigt sich, dass die Abgrenzung zu einem privaten Gut gar nicht so leicht ist, wie die Definition verspricht. Denn wenn private Produzenten private Güter auf privaten Märkten anbieten, stellen sie potentiell ihr Gut allen zur Verfügung, die es nutzen wollen; beim Kauf von Nike-Turnschuhen oder Mars-Schokoriegeln ist potentiell kein Nutzer ausgeschlossen. Im Unterscheid zum öffentlichen Gut ist das private Gut nicht staatlich finanziert, aber das andere Kriterium, dass der Markt es gar nicht zur Verfügung stelle, entfällt, wenn der Staat die Gewährleistungspflicht behält. Autobahnen werden nicht vollständig privatisiert, sondern für eine bestimmte Zeit gemietet. Danach fallen sie wieder an den Staat zurück.

Allerdings ist das Angebot privater Güter rein nachfrageorientiert, das staatlich-öffentlicher Güter hingegen angebotsorientiert. Aus politischen Gründen werden Güter angeboten, von denen behauptet wird, dass sie sonst überhaupt nicht angeboten würden.

Privatgüter bleiben marktgeleitet, öffentliche Güter hingegen werden politisch nachgefragt. In diesem Sinne werden sie auch nachgefragt, aber nicht durch die einzelnen Kunden, sondern durch die Bürger über Wahlen von Parteien in Regierungen nach Programmen. Damit ist das Angebot an öffentlichen Gütern mindestens bis zur nächsten Wahl gesichert, meistens darüber hinaus. Solche politischen Angebote öffentlicher Güter bleiben unabhängig von tatsächlicher Nachfrage bestehen, zumal die Nutzung öffentlicher Güter möglicherweise erfolgt, weil sie angeboten werden (ohne dass rückgeschlossen werden kann, dass die Güter auf einem Markt nachgefragt worden wären).

Bei öffentlichen Gütern ist die politische Angebotsgewährleistung der wichtigere Aspekt, gekoppelt mit Umverteilungsvorstellungen (wenn Schulen privat finanziert werden müssten und keine meritorischen Güter wären, würden viele Eltern ihre Kinder nicht zur Schule schicken oder nur ‚billig ausbilden‘). Doch kann der Staat dies, ohne das öffentliche Gut selber herstellen zu müssen; der privaten Produktion, die potentiell niemanden vom Konsum ausschließen muss, kann der Staat eigene Transfersysteme parallel oder komplementär laufen lassen. Wer die Preise nicht zahlen kann, bekommt vom Staat Zuschüsse. Der den öffentlichen Gütern unterlegte Versorgungs-Staats-Gedanke kann auch durch Subsidien gewährleistet werden.

Die Hybride – oder, wie Willke sie nennt, kollateralen Güter (Willke 1997, S. 217) – verlieren ihren Umverteilungsaspekt. Damit geben sie ihre Wohlfahrtsfunktion auf, wahrscheinlich die wesentliche Legitimation der öffentlichen Güter als funktional verstecktes Verteilungsargument. Die hybriden oder Mischgüter arbeiten mit variierenden Öffentlichkeitsgraden der Güter. Damit sind sie, als privat/öffentliche Mischgüter, klassische Modelle für PPP-Beziehungen, auch außerhalb des engeren Definitionsbereiches von privat/öffentlichen-Finanzierungsprojekten (Oppen/Sack 2007). Sie sind nun nicht nur der politischen Entscheidung unterworfen (Becker 2002, S. 199; Touffut 2006), sondern auch der unternehmerischen Entscheidung – mit allen produktfremden Entscheidungskontexten.

Definieren wir:

- Reine öffentliche Güter sind staatliche Angebote, die rein staatlich finanziert werden.
- Nur meritorisch-ökonomische Güter fallen in die Kategorie der reinen öffentlichen Güter; sie sind es aber lediglich formal, nicht motivational.
- Öffentliche Güter lassen sich unterscheiden in Grundgüter + Handlungsimpetus. Zum Beispiel das Arbeitslosengeld aus der (meritorischen) Arbeitslosenversicherung: Das Arbeitslosengeld ist nicht als bedingungsloser Transfer konzipiert, sondern als Investition, um die Einkommensselbständigkeit wieder zu erlangen. Nur wenn dieses transformatorische Ziel nicht erreicht ist, bleibt der Transfer permanent. Folglich ist das öffentliche Gut ‚Arbeitslosenversicherung‘ ein Grundgut (bezüglich des garantierten Transfers) und ein Transformationsgut (bezüglich der Anreizkomponente neue Einkommen selber zu generieren).
- Hybride öffentliche Güter sind nur möglich, wenn die öffentlichen Güter keine meritorischen Güter sind. Oder umgekehrt: *Merit goods* passen in keine PPP-Struktur. Tatsächlich zieht der Staat auch für meritorische oder öffentliche Zwangsgüter Gebühren ein, z. B. bei Pässen. Ökonomisch ist das nicht zu erklären, außer hier ist ein Lenkungsanreiz gewollt, dass nicht alle Bürger sich bedenkenlos Pässe besorgen. Lenkungsanreize wollen *free riding* ausschließen oder über die Kosten, die es verursacht, mindern.

IV. Märkte als Öffentlichkeiten

Wildavskys Hinweise auf die politische Definition öffentlicher Güter, deren ökonomische Basis sich nicht technisch definiert halten lässt, lassen sich auch so interpretieren, dass die Differenz zwischen privaten und ökonomischen Gütern eine politisch konstruierte ist (Malkin/Wildavsky 1991; Jasay 1989, S. 8). Das wird sogleich evident, wenn die alte Unterscheidung Markt: Privat/Staat: Öffentlich in Frage gestellt wird. Märkte sind *sui generis* Öffentlichkeiten.

Niemandem ist der Zugang verwehrt; jeder kann Produkte anbieten und nachfragen. Das Kriterium des ‚Nichtausschlusses vom Konsum‘ gilt hier ebenso wie bei den öffentlichen bzw. Staatsgütern. Allerdings kann die Nichtrivalität im Konsum nicht garantiert werden. Märkte sind konkurrenz: Auf der Anbieter- wie auf der Nachfragerseite (im Falle der Monopole mindestens auf der Nachfragerseite).

Nur im Rahmen von Wohlfahrtstheoremen lassen sich die Staatsgüter als notwendige Kompensate für ausgefallene oder versagte Marktgüter definieren. Denn nur dann, wenn wir Versorgungskategorien einführen, können wir dem Markt Versagen vorwerfen und dem Staat die Aufgabe zuschreiben, diesen Defekt zu kompensieren.

Nur werden dafür keine öffentlichen Güter gebraucht. Es würde vollständig reichen, diejenigen, die vom Markt nicht versorgt werden, zu kompensieren. Der Wohlfahrtsstaat könnte als Sozialstaat ausgebaut werden, ohne ein einziges öffentliches Gut. Sozialstaat ist hier der Name für einen Transferstaat, der einseitig Leistungen erbringt für Bedürftige, die nicht mehr selbständig in Erwerbseinkommensverträge gelangen können.

V. Wohlfahrt ohne Staat

Wenn der Wohlfahrtsstaat damit begründet wird, dass Bedürftige vom Staat kompensiert werden, dann haben wir tatsächlich eine Institution vor uns, die sich nicht im Öffentlichen der Märkte erschöpft. Der Staat umfasst die größte Zahl der Bürger, nämlich alle Staatsbürger, während der Markt nur die Menge an Bürgern umfasst,¹⁷ die sich in der Lage sehen, sich an ihm zu beteiligen. Die Differenz ist der Bereich der staatlichen Fürsorge bzw. Wohlfahrt.

Doch auch das ist nicht notwendig, denn man kann sich vorstellen, dass die Gesellschaft die Wohlfahrt in eigene Hände nimmt, d. h. die Differenz wohl anerkennt, sie aber nicht über den Staat versorgen lässt (Priddat 2002).

In beiden Fällen sind keine öffentlichen oder Kollektivgüter notwendig, wenn davon ausgegangen wird, dass es darauf ankommt, die Bedürftigen zu versorgen. Die Versorgung geschieht über Transfers, und gilt nur für die, die sie brauchen.

Transfergüter unterscheiden sich signifikant von öffentlichen oder Kollektivgütern. Öffentliche oder Kollektivgüter stehen in der Nutzung allen offen, unabhängig davon, ob sie

¹⁷ Hegel machte hier die klassische Unterscheidung zwischen ‚citoyen‘ und ‚bourgeois‘.

aktuell gebraucht werden oder nicht. Transfergüter werden nur für die bereitgestellt, die sie, nach Kriterien, brauchen.

Wenn der Wohlfahrtsstaat durch öffentliche Güter versorgt wird, dann haben wir es potentiell mit einer Überschussproduktion zu tun, d. h. dass mehr öffentliche Güter bereitgestellt werden, als gebraucht werden, mit der Folge des *free riding*, d. h. der Nutzung durch die, die es nicht brauchen.¹⁸ Das *free riding* ist dann nicht allein so etwas wie staats-moralisches Fehlverhalten, sondern ein Angebotsdefekt. Wenn der Staat ‚zu viel‘ öffentliches Gut anbietet, wird es nicht nur genutzt, sondern der Typus der Nutzung wird verallgemeinert: *Free riding* wird ein wohlfahrtsstaatliches Nutzungsideal.

Free riding wäre dann eine Folge der wohlfahrtsstaatlichen öffentlichen Gutsproduktion. Und die Erstellung öffentlicher Güter wäre eine offensichtliche Fehlallokation, deren politische Intentionen gesondert untersucht werden müssen. Möglicherweise ist diese Konstruktion die Basis für das *rent-seeking*, d. h. nämlich dass Bürger ihre Interessen so organisieren, dass sie, unter dem Mantel des Allgemeinwohls, ihre Nutzenvorteile aus den öffentlichen Gütern ziehen (Tullock 2002, chap. 4). Bei der bisher geltenden Gebührenfreiheit des Hochschulbesuches z. B. ist es eindeutig ein Privileg für höhere Einkommensklassen, dass die unteren Einkommenschichten öffentliche Güter über Steuerfinanzierung mitfinanzieren. Beim öffentlichen Gut ‚Kindergarten‘ wiederum gelten Gebühren, d. h., wenn auch einkommensabhängig gestaffelt, eine Co-Finanzierung des Gutes durch die beteiligten Bürgerfamilien. Hier wird eindeutig mit zweierlei Maß gemessen – bei gleichzeitigem Minderangebot an ‚Kindergärten‘.

Hochschulzugang ist kein meritorisches Gut (Schulbesuch hingegen eindeutig). Meritorische Güter scheinen die einzigen öffentlichen Güter zu sein, deren Legitimation aus berechtigten Umverteilungen herrührt. Gute Ausbildung aller Bürger ist ein Wachstumsfaktor, der allen Mitgliedern der Gesellschaft von Nutzen ist, ebenso nationale Gesundheit und soziale Versicherung sowie nationale Sicherheit. Doch beginnen die politischen Interpretationen nicht erst, wenn die Bundeswehr im Kongo UN-Schutztruppen schützt.¹⁹ Es gibt keine politische oder ökonomische Automatik weder bei den öffentlichen noch bei den meritorischen Gütern.

Bleiben wir bei den Hochschulen; es geht um eine „*Transformation der Gutscharakteristik von Bildung*. Es findet ein Wechsel von der Meritorik, also Bildung als Zwangsbe-glückung, hin zu einem freiheitlichen Wunsch nach Bildung als Persönlichkeitstransformation statt – bis hin zur freien Schul- und Hochschulwahl. An die Stelle der staatlichen Bildungsversorgung im Alter von sechs bis 26 Jahren tritt die Idee einer integrierten Bildungswertschöpfungskette – lebenslanglich integriert von der KITA bis zur Seniorenuni-versität. Es geht dabei weniger um Abschlüsse und mehr um Entwicklung.

18 „A democratic social-choice rule consequently tends to produce decisions that enlarge its own domain, breaking down the restrictions that liberal institutions erect. Its bias is to reduce the relative role of exchange, where each gets what he pays for, and to increase that of public provision, where some can get more than they contribute. [...] we discover a more potent and extensive principle: it is the public that decides what shall be a public good. In doing so, it creates indivisibilities” (Jasay 1989, S. 8).

19 Umso komplizierter die internationalen oder *global public goods* (Bobrow/Boyer 2005).

Transformation der Bepreisungslogik: Transformation bedeutet Prosumerismus, d. h. Konsumtion und Produktion vereinigen sich in der Bildung mit gleichzeitiger Veränderung des produzierenden Konsumenten selbst. Vom Kunden zu sprechen verbietet sich damit. Damit verbunden ist die Unterscheidung bei der Bepreisung der Bildung, die umgedreht zur bisherigen Praxis verlaufen muss. Die kindliche Früherziehung bis in die Sekundarstufe wären kostenfrei zu gestalten bzw. nach spezifischen Zusatz-Angeboten zu bepreisen, die Hochschulausbildung hingegen wird – gemäß der privatisierten Bildungsrenditen bepreist. Nicht die Gebühren, sondern deren sozialverträgliche Finanzierung und die skandalös unterentwickelte Stipendienkultur – derzeit wird nur ein Drittel der Begabten gefördert – sind die Hauptherausforderungen.“ (Jansen/Priddat 2005).

Die wohlfahrtsstaatliche Bereitstellung öffentlicher Güter ist eine juristische Konstruktion, die jedem Bürger gleichen Zugang zu den Staatsgütern erlauben soll. Ökonomisch bekommen die Bürger, die nicht bedürftig sind, Gratistransfers oder Geschenke, wodurch die Bürger ihre privaten Einkommen insofern wieder frei disponieren können, anstatt die Leistungen zu erwerben, die sie dann erwerben müssten, wenn die Güter nicht als öffentliche gratis angeboten würden.

Die juristische Definition ist – ökonomisch betrachtet – eine Aufforderung zur Überproduktion öffentlicher Güter. Es gibt keine Grenze, bis alle Bürger ‚versorgt‘ sind (unabhängig davon, wie sie es brauchen und wie sie bereit wären, für die Lieferung zusätzlich zu zahlen). Juridisch betrachtet ist die ökonomische Interpretation insofern fragwürdig, insofern sie eine Selektion einführt: Wer ist, nach ökonomischen Kriterien, berechtigt?

Die ökonomische Frage ist eine Frage nach der Allokationseffizienz, die aber, wegen der juristischen Metaregel, politischer Interpretation offen stehen muss, weil die tatsächliche Dimension des öffentlichen Gutes einen Kompromiss zwischen dem Nicht-Ausschluss vom Konsum für alle und den Finanzierungsmöglichkeiten darstellt. Der Spielraum ist erheblich und letztlich politisch bestimmt. Alle drei Dimensionen: Die juristische, die ökonomische und die politische, lassen sich selten trennen.

Der Überschussanteil der öffentlichen Güter, um einen Namen zu haben für diesen Tatbestand, kann als *indirekte Subvention* des Staates an die Bürger angesehen werden, d. h. als Ergebnis politischer Interessen, die sich der Form der öffentlichen Güter bedienen, weil sie die Auszahlung als offensichtliche Subvention politisch nicht hätten durchbringen können. *Wohlfahrtsstaaten zeichnen sich durch camoufligierte öffentliche Güter aus, die rent-seeking-Chargen enthalten, die nicht sofort offensichtlich sind.*²⁰

20 Reine öffentliche Güter sind knapp. Es dominieren die Hybride (kollaterale Güter). Denn es ist für Bürger schwierig, sich in der Politik auf reine öffentliche Güter zu einigen, weil der Umverteilungseffekt groß ist (oder als groß vermutet wird). Bürger regen den Staat an, bei kleiner eigener Beteiligung bzw. bei geringem Zahlungsverprechen, relativ große öffentliche Hybridgüter anzubieten. Die private Zahlung (Steuer, Gebühr, private Beteiligung) ist kleiner als der Nutzen, der aus dem öffentlichen Gut erzielt wird. Im Grunde ist die private Zahlungsbereitschaft ein Anreiz für den Staat (bzw. für seine Politik), öffentliche Güter zu produzieren. Es senkt seine Budgetschwelle. Gebühren sind dann nicht Allokations-Lenkungs-Instrumente, sondern Anreize für die Politik, öffentliche Güter zu bewilligen, weil die Bürger ja mit-zahlen. Wir haben es mit einer inversen Anreizmechanik zu tun: Das Signal, mitzuzahlen, ist ein Legitimationssignal für die Politik, ihre Budgets freizugeben. Das gilt für alle PPP-Prozesse. Sie werden, unter dem Legitimationsmantel der Kostensenkung der öffentlichen Budgets, die Schwelle der Zahlungsbereitschaft des Staates/der Kommunen senken, denn die Bürger zahlen ja einen aliquoten Teil selber. Folglich wird die Privatisierung bzw. genauer die Hybridisie-

Deshalb ist die Hybridisierung der öffentlichen Güter ein – ökonomisch betrachtet – positiver Re-Allokationsvorgang, der – wenn es sich klug maßschneidern lässt – die Anteile auf Gebühren verschiebt, die die Bürger für das zahlen, das sie bisher gratis und ohne Versorgungsbedarf erhielten. Alle sozial bedürftigen Bürger müssen dann auf Transfers umwechseln, die ihnen anstelle der früheren öffentlichen Leistungen angeboten werden und zwar in Höhe der Gebühren. Gebühren-Monitoring wird natürlich ein Kostenfaktor, aber notwendig, weil ja die Gewohnheiten des *rent-seeking* nicht so leicht abzubauen sind.

Doch bleibt die Erstellung öffentlicher Güter – in welcher Form auch immer – ein politisch offenes Spiel. Denn *das Eigentum an den öffentlichen Gütern ist leer*,²¹ also politisch bestimmt. Denn es gibt keinen ökonomischen Mechanismus, der Eigentumsübertragungen außerhalb politischer Verfügungsmacht vermittelt. Rorty zum Beispiel aber hält diese Umverteilungsfunktion für ein notwendiges Medium der Demokratie, die sich deshalb nur in den wachstumsbetonten Industriegesellschaften hat durchsetzen können (Priddat 2006).

Die Theorie öffentlicher Güter, als funktionale Theorie der Allokationseffizienz im öffentlichen Raum eingeführt, erweist sich als eine implizite Umverteilungskonzeption: Damit zum einen als ein inhärentes Moment der Wohlfahrtstheorie, zum anderen aber differenziert in zwei Umverteilungsmodalitäten: Von unten nach oben und umgekehrt. Daraus lassen sich Kriterien für eine Theorie demokratischer öffentlicher Güter folgern.

VI. Paradoxien demokratischer öffentlicher Güter

- Öffentliche Güter sind keine Staatsgüter, sondern – in Demokratien – über den politischen Prozess legitimierte Güter der Bürger an sich selbst.
- Weil sie ‚an sich selbst‘ sind, sind sie jedem zugänglich zu halten.
- Es sind demokratische Gewährleistungen.
- Der Staat ist hier nur das Medium der Bürgergesellschaft.
- Das setzt voraus, dass alle Bürger Bürger sind und als solche Gleiche.
- Als Gleiche haben sie gleiche Anteile am öffentlichen Gut. Öffentliche Güter sind Formen der Anteiligkeit (oder Anteilhaftigkeit) aller Bürger – ohne dass ein Eigentum daran besessen wird.
- Öffentliche Güter sind leeres Eigentum: *Pro forma* dem Staat zugeordnet, sind sie anteilig gleich im Besitz der Gesellschaft. Allerdings sind die Verfügungsrechte über die Anteile verschieden, je nach politischem Verfahren. Es entsteht folgende Paradoxie:

zung der öffentlichen Güter ihren Überschuss erhöhen. Die Menge der öffentlichen Güter in ihrer hybriden Form nimmt zu, mit der Folge, dass das Wagnersche Gesetz bestehen bleibt: Die Staatsausgaben steigen säkular. Die Strategie, die die öffentlichen Güter verknappten sollte, vermehrt sie. Welche Strategie verknappt nun die öffentlichen Güter?

21 Wie Rancière es für die Demokratie in Aristoteles Politik erinnert (Rancière 2002, S. 21).

Jeder (als Gleicher) besitzt das öffentliche Gut anteilig, aber nutzt es nur partiell oder gar nicht.

- In dem Maße, in dem andere das öffentliche Gut mehr nutzen als man selbst, oder Andere es nutzen, man selber aber nicht, tritt man *de facto* Besitzrechte ab, obschon man die Eigentumsrechte anteilig behält.
- In diesem Sinne ist die Verteilung der Nutzung der öffentlichen Güter *ex ante* unbestimmt (und unbestimmbar), eine Tatsache, die zwiefältig genutzt wird:
- Mit der (demokratischen) Unterstellung, dass dadurch, dass alle Bürger die Güter nutzen können, insbesondere die Armen/Bedürftigen sie nutzen (= implizites Wohlfahrtstheorem), ohne zu zahlen.
- Mit der Intransparenz, dass die, die das öffentliche Gut gar nicht zu nutzen brauchen (weil sie die Leistungen daraus privat erwerben können), es nutzen (= Inversion des Wohlfahrtstheorems).
- Nennen wir (a) die Ideologie des öffentlichen Gutes und (b) die verdeckte Umverteilung (von unten nach oben).
- Die verdeckte Umverteilung zeigt ein *rent-seeking*-Phänomen mit der Folge einer falschen Umverteilung und einer Extension des Wohlfahrtsstaates an die Grenzen, die ihn momentan dazu zwingen, Reformen durchzuführen.
- Das Problem dieser Konstellation lautet nicht allein: *Fehlallokation*, sondern vor allem *Gerechtigkeitsdefekt*.²²

Doch erleben wir gerade die Auflösung des Monolithen ‚Öffentliches Gut‘ in verschiedene Differenzierungen: Die Politische Ökonomie wird politischer und ökonomischer zugleich.

Abstract

Birger P. Priddat; Public goods as political goods

Fairness; merit goods; misallocation; private/public; public goods; rentseeking

Public goods are goods of a certain complexity, with economic, juridical and political dimensions. In the juridical dimension all citizens have a right to use the public good. In the economic dimension the supply of the public good is restricted by rare budgets. The political dimension has to decide the dimension of supply. Public goods are notoriously connected with redistributions.

22 Allerdings ist die Einführung von z. B. Straßennutzungsgebühren erst dann der Beginn der Beendigung der ungerechten Umverteilung durch öffentliche Güter, wenn nicht nur zusätzliche Gebühren eingenommen werden, sondern wenn dadurch gleichzeitig die Grundfinanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen gesenkt wird. Hier gibt es bisher weder Transparenz noch politische Vorstellungen.

Literaturverzeichnis

- Bahner, Titus (2004), Kollektivgüter: Ein organisationstheoretischer Ansatz, Lehrstuhl für Volkswirtschaft und Philosophie der Universität Witten/Herdecke, Nr. 14/1994.
- Beamer, Glenn (2002), Creative Politics. Taxes and Public Goods in a Federal System, Ann Arbor.
- Ben-Ner, Avner (2006), For-profit, state, and non-profit: how to cut the pie among the three sectors, in: *Advancing Public Goods*, edited by Jean-Ph. Touffut, Cheltenham, pp. 40-67.
- Bobrow, Davis B. and Mark A. Boyer, (2005), Defensive Internationalism. Providing Public Goods in an Uncertain World, Ann Arbor.
- Buchanan, James M. and Richard A. Musgrave (2001), *Public Finance and Public Choice. Two contrasting visions of the state*, 5th edition, Cambridge – London.
- Budäus, Dietrich (2006), Informations-, Struktur- und Finanzmanagement öffentlicher Verwaltungen (Public Management). Notwendigkeit eines inversen Führungs- und Ausbildungsschwerpunktes, in: *Verwaltung & Management*, 12. Jg., Heft 3, S. 116-120.
- Bundesministerium der Finanzen (2006), *Beteiligungsbericht 2005*, Berlin.
- Burkhard, Johannes und Birger P. Priddat (2000), *Klassiker der deutschen Ökonomie*. Bd. 22 der Bibliothek der Geschichte und Politik in der Edition der Bibliothek deutscher Klassiker hrsg. von Reinhard Koselleck, Frankfurt a. M.
- Engelhardt, Gunther (1989), *The Economics of Public Goods*, Diskussionsschriften aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Hamburg, Nr. 30/1989.
- Folkers, Cay (2002), Öffentliche Güter und Macht, in: *Finanzpolitik in der Informationsgesellschaft*, hrsg. von Birger P. Priddat und Horst Hegmann, Festschrift für Gunther Engelhardt, Marburg, S. 75-86.
- Gärtner, Manfred (1986), Pflichtmitgliedschaft aus der Sicht der Theorie öffentlicher Güter, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 33. Jg., S. 155-164.
- Grefe, Xavier (2006), New public institutional design, in: *Advancing Public Goods*, edited by Jean-Ph. Touffut, Cheltenham, pp. 117-136.
- Holzhey, Michael (1999), Koordinationseffizienz in der Theorie verkehrlicher Infrastrukturgüter: Ein Überblick, in: *Neuere Ansätze zu einer effizienten Infrastrukturpolitik*, hrsg. von Karl-Heinrich Hartwig, Göttingen, S. 7-128.
- Holzinger, Katharina (2003), *The Problems of Collective Action: A New Approach*, Reprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn, 2003/2.
- Jansen, Stefan A. und Birger P. Priddat (2005), Goodbye, Doktor! Thesen für ein neues Bildungsverständnis, in: *DIE ZEIT*, 27.10.2005, Nr. 44, S. 27.
- Jansen, Stefan A., Birger P. Priddat und Nico Stehr (Hrsg.) (2007), *Die Zukunft des Öffentlichen. Multidisziplinäre Perspektiven für eine Öffnung der Diskussion über das Öffentliche*, Wiesbaden.
- Jansen, Stefan A. und Birger P. Priddat (Hrsg.) (2004), *Korruption*, Wiesbaden.
- Jasay, Anthony de (1989), *Social Contract, Free Ride*, Oxford.
- Jessen, Jens (2006), Nicht mehr Herr im eigenen Haus, in: *Die Zeit*, Nr. 5, 26.01.2006, S. 55.
- Kaul, Inge, Pedro Conceicao, Katell le Goulven and Ronald U. Mendoza (eds.) (2003), *Providing Global Public Goods – Managing Globalization*, San Francisco.
- Kaul, Inge and Ronald U. Mendoza (2003), *Advancing the Concept of Public Goods*, in: *Providing Global Public Goods – Managing Globalization*, edited by Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell le Goulven and Ronald U. Mendoza, San Francisco, pp. 78-111.
- Kaul, Inge (2006), Public goods: a positive analysis, in: *Advancing Public Goods*, edited by Jean-Ph. Touffut, Cheltenham, pp. 13-39.
- Kemp, Simon (2003), *Public Goods and Private Wants*, Cheltenham.
- Klenk, Tanja und Frank Nullmeier (2004), *Public Governance als Reformstrategie*, Düsseldorf.
- Kuran, Timor (1995), *Private Truth, Public Lies. The Social Consequences of Preference Falsification*, Cambridge – London.
- Lizzeri, Alessandro and Nicola Persico (2001), The Provision of Public Goods Under Alternative Electoral Incentives, in: *AER*, vol. 91, no. 1, pp. 225-239.
- Malkin, Jesse and Aaron Wildavsky (1991), Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned, in: *Journal of Theoretical Politics*, vol. 4, no. 3, pp. 255-278.
- Mueller, Dennis C. (1989), *Public Choice II*, Cambridge et al.
- Musgrave, Richard A. (1987), Merit Goods, in: *The New Palgrave*, edited by John Eatwell, Mortimer Milgate and Peter Newman, vol. 3, London – Basingstoke, pp. 452-453.
- Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (1997), *Challenging Neighbours. Rethinking German and Dutch Economic Institutions*, Berlin u. a.
- Neumärker, Karl J. B. (2003), *Die politische Ökonomie der privaten Bereitsstellung öffentlicher Güter*, Frankfurt a. M.
- North, Douglass C. (1995), Five Propositions about Institutional Change, in: *Explaining Social Institutions*, edited by Jack Knight, Itai Sened and Ann Arbor, pp. 95-102.

- Nullmeier, Frank (1993), Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: Policy-Analyse, hrsg. von Adrienne Heretier, Sonderheft 24/1993 der Politischen Vierteljahresschrift, 34. Jg., S. 175-198.
- Nullmeier, Frank (2001), Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse?, in: Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, hrsg. von Reiner Keller, Andreas Hirsland, Werner Schneider und Willy Viehöver, Opladen, S. 285-311.
- Nullmeier, Frank (2003), Sprechaktheorie und Textanalyse, in: Politik als Lernprozeß?, hrsg. von Matthias L. Maier, Achim Hurrelmann, Frank Nullmeier, Tanja Pritzlaff und Achim Wiesner, Opladen, S. 211-226.
- Oppen, Maria und Detlef Sack (2007), Governance von Leistungserstellungsprozessen öffentlicher Güter in Public-Private-Partnerships, Vortrag im Workshop ‚Governance‘, WZB 08.-09.02.2007.
- Ossenbühl, Fritz (2002), Öffentliches Recht im Umbruch, in: Akademie-Journal 2/2002, Themenschwerpunkt: Rechtswissenschaften, S. 4-7.
- Ostrom, Elinor (2005), Understanding Institutional Diversity, Princeton.
- Ostrom, Elinor (2006), Governing the Commons, Cambridge.
- Pelikan, Pavel and Gerhard Wegner (eds.) (2003), The Evolutionary Analysis of Economic Policy, Cheltenham.
- Priddat, Birger P. (1992), Zur Ökonomie der Gemeinschaftsbedürfnisse: Neuere Versuche einer ethischen Begründung der Theorie meritorischer Güter, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, 11. Jg., Heft 2, S. 239-259.
- Priddat, Birger P. (1995), Die andere Ökonomie, Marburg.
- Priddat, Birger P. (2000), Nonkonformität und Öffentlichkeit. John Stuart Mills Sozialphilosophie, reconsidered, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 86. Jg., Heft 4, S. 518-536.
- Priddat, Birger P. (2002), Responsibility, in: Social Responsible Management. Impulses for Good Governance in a Changing World, edited by Sabine Bohnet-Joschko and Dirk Schiereck, Wittener Jahrbuch für ökonomische Literatur, Bd. 7, Marburg, pp. 257-272.
- Priddat, Birger P. (2004), Politik als Oszillation zwischen Politik und Thematisierung: kommunikative governance, in: Ungleichheit und Umverteilung, hrsg. von Anne van Aaken und Gerd Grözinger, Marburg, S. 93-138.
- Priddat, Birger P. (2005), Economic Governance, in: Governance-Forschung, hrsg. von Gunnar F. Schuppert, Baden-Baden, S. 173-192.
- Priddat, Birger P. (2006), Demokratie als scheiternsfähiges Experiment. Zu Richard Rorty's Thesen, in: Internationale Politik, 61. Jg., Heft 5, S. 94-95.
- Rancière, Jacques (2002), Das Unvernehmen. Politik und Philosophie, Frankfurt a. M.
- Samuelson, Paul A. (1955), Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure, The Review of Economics and Statistics, vol. 37, no. 4, pp. 350-356.
- Scarcinelli, Ulrich (Hrsg.) (1998), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Opladen.
- Scheffler, Sonja und Horst Hegmann (2000), Zur Integration der Marktversagensgründe über Musgraves Mischgutkonzeption, in: Diskussionsschriften aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Hamburg, Nr. 62/2000.
- Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.) (2005), Governance-Forschung, Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar F. (2005a), Der Gewährleistungsstaat – modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit?, in: Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand., hrsg. von Gunnar F. Schuppert, Baden-Baden, S. 11-52.
- Scar, Elliott D. (2001), You don't always get what you pay for. The economics of privatization, Cornell University.
- Steinbicker, Jochen (2004), Der Staat der Wissensgesellschaft, in: Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis, hrsg. von Peter Collin und Thomas Horstmann, Baden-Baden, S. 90-122.
- Stiglitz, Joseph E. (1989), Economics of the Public Sphere, New York.
- Tiepelmann, Klaus und Gregor van der Beek (Hrsg.) (1991), Theorie der Parafiski. Berlin – New York.
- Touffut, Jean-Ph. (Hrsg.) (2006), Advancing Public Goods, Cheltenham.
- Tullock, Gordon (2002), The Theory of Public Choice, in: Government Failure, edited by Gordon Tullock, Arthur Seldon and Gordon L. Brady, Washington, pp. 3-82.
- Ver Eecke, Wilfried (1999), Public Goods: An ideal concept, in: Journal of Socio-Economics, vol. 28, no.3, pp. 139-156.
- Weimann, Joachim (1996), Wirtschaftspolitik: Allokation und kollektive Entscheidung, Berlin.
- Willke, Helmut (1997), Supervision des Staates, Frankfurt a. M.
- Windhoff-Heretier, Adrienne (1988), Verwaltung und Verbände – Institutionelle Interessenvermittlung im Sozialsektor. Strukturmuster verbandlicher Beteiligung und deren Folgen, Diskussionspapier Nr. 2, 1988/89, Staatsaufgaben, Universität Bielefeld, Zentrum für interdisziplinäre Forschung.
- Witt, Ulrich (1989), The evolution of economic institutions as a propagation process, in: Public Choice, vol. 62, pp. 155-172.
- Witt, Ulrich (1996), The Political Economy of Mass Media Societies, Papers on Economics and Evolution, Max-Planck-Institute, Jena, no. 9601.
- Witt, Ulrich (2000), The Evolutionary Perspective on Economic Policy Making, Paper presented at the 8th Joseph A. Schumpeter Society Conference.
- Wohlgemuth, Michael (2002), Evolutionary Approaches to Politics, in: Kyklos, vol. 55, no. 2, pp. 223-246.

Öffentliche Güter als politische Güter

- Wohlgemuth, Michael (2003), Democracy as an evolutionary method, in: The Evolutionary Analysis of Economic Policy, edited by Pavel Pelikan and Gerhard Wegner, Cheltenham, pp. 96-127.
- World Bank (1994), World Development Report 1994: Infrastructure for Development, New York.